ERN RAMPE

THE CANADIAN COUNCIL ON SOCIAL DEVELOPMENT
LE CONSEIL CANADIEN DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

POLICY CONCEPTS

THE COOPERS & LYBRAND CONSULTING GROUP

Employability Resources Network

The Employability Resources Network (ERN) is a three-year demonstration project funded by Employment and Immigration Canada under the Innovations program.

ERN is the responsibility of three organizations: The Canadian Council on Social Development, The Coopers & Lybrand Consulting Group, and Policy Concepts.

ERN's purpose is to explore and evaluate methods for helping unemployed people get off social assistance and back into the job market, through employability programs currently under way across Canada.

ERN will select at least 10 to 15 demonstration projects for an in-depth evaluation of the different approaches used to help social assistance recipients and others re-enter the labour force. It will assess the projects' effectiveness for different groups, such as older unemployed workers, women, native people, disabled persons, visible minorities and youth.

ERN will establish a standardized framework for evaluating employability enhancement projects. The framework will provide useful information not only for government policy-makers, but also for business, social service and employment agencies, and program administrators.

ERN will develop an information resource centre. It will include an inventory of national and international employment projects, an evaluation data base and a documentation library. A communications network will serve organizations and individuals in the employment enhancement field.

The Employability Resources Network,
55 Parkdale Avenue,
Ottawa K1Y 1E5. Tel: (613) 728-1879.
Fax: (613) 728-9387.

Strategic Management Committee: Keith Norton, Policy Concepts; Terrance Hunsley, CCSD; J.P. Herzog, Coopers & Lybrand Consulting Group

Coordinator: Barry Ezrin

Contract Administration/Technical Support:
Coopers & Lybrand Consulting Group (613) 237-3702

Communications: Policy Concepts (416) 971-7777; and CCSD (613) 728-1865

Information Resources: CCSD

Demonstration Evaluation: Coopers & Lybrand Consulting Group

Quebec Liaison: CCSD (514) 288-1687

Ressources pour l'amélioration des possibilités d'emploi

Le projet Ressources pour l'amélioration des possibilités d'emploi (RAMPE) est un projet témoin d'une durée de trois ans financé par Emploi et Immigration Canada dans le cadre du programme Innovations.

Trois organisations assument la responsabilité de RAMPE : le Conseil canadien de Développement social, Coopers & Lybrand Consulting Group et Policy Concepts.

Le mandat de RAMPE est d'explorer et d'évaluer, dans le cadre de programmes d'amélioration des possibilités d'emploi ayant cours dans l'ensemble du Canada, différentes formules pouvant aider les chômeurs à se soustraire à l'aide sociale et à réintégrer le marché du travail.

RAMPE sélectionnera dix à quinze projets témoins pour évaluer minutieusement les différentes stratégies favorisant la réinsertion des assistés sociaux et d'autres personnes sur le marché du travail. Il appréciera l'efficacité des projets visant différents groupes tels que les chômeurs d'un certain âge, les femmes, les autochtones, les handicapés, les minorités visibles et les jeunes.

RAMPE élaborera un schéma d'évaluation destiné aux projets d'amélioration des débouchés. Ce schéma fournira des renseignements utiles non seulement aux décideurs politiques du gouvernement, mais aussi aux entreprises, aux organismes de services sociaux et d'emploi, et aux administrateurs de programmes.

RAMPE créera également un centre national de documentation. Celui-ci comprendra l'inventaire des programmes d'amélioration des perspectives d'emploi mis en place au Canada et à l'étranger, une base de données sur l'évaluation et un centre de documentation. Un réseau de communication sera à la disposition des organismes et des particuliers qui s'occupent de l'amélioration des perspectives d'emploi.

Ressources pour l'amélioration des possibilités d'emploi, 55, avenue Parkdale, Ottawa K1Y 1E5. Tél. : (613) 728-1879. Télécopieur : (613) 728-9387.

Comité de gestion stratégique : Keith Norton, Policy Concepts; Terrance Hunsley, CCDS; J.P. Herzog, Coopers & Lybrand Consulting Group

Coordonnateur : Barry Ezrin

Administration des contrats/support technique :
Coopers & Lybrand Consulting Group (613) 237-3702

Communications : Policy Concepts (416) 971-7777; et CCDS (613) 728-1865

Ressources documentaires : CCDS

Évaluation des projets témoins : Coopers & Lybrand Consulting Group

Liaison au Québec : CCDS (514) 288-1687

EUROPEAN APPROACHES TO LONG-TERM UNEMPLOYMENT

LITERATURE REVIEW

by Claude Quiviger

92-03783/

Copyright © 1991 by the Employability Resources Network. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, or by any information storage or retreival system, without permission in writing from the Employability Resources Network.

Additional copies are available for $3.00 each and may be obtained by writing to the Employability resources Network.

Published 1991.
Employability Resources Network
55 Parkdale Avenue
Ottawa, Ontario
K1Y 1E5
Tel.:(613)728-1879. Fax.:(613)728-9387

TABLE OF CONTENTS

I.	GENERAL SITUATION	1
II.	POLICIES AND PROGRAMS OF SOME EUROPEAN COUNTRIES	2
	FRANCE	2
	SWEDEN	3
	GREAT BRITAIN	5
	GERMANY (FRG)	6
	OTHER EUROPEAN COUNTRIES	8
III.	TRENDS AND INDICATORS OF SUCCESS	8
	COMMON TRENDS	8
	INDICATORS OR CONDITIONS OF SUCCESS	10

Summarizing the experience of a number of countries in a few pages is a perilous exercise at best. Summarizing means generalizing, and generalization can lead to oversimplification. This summary draws on two main sources: the bibliographical notes prepared for the ERN project data base and the excellent monograph recently produced by Ginette Dussault [Étude sur les processus d'intégration au marché du travail[1] (Montreal: Institut de recherches appliquées sur le travail, IRAT, No. 4, May 1990, 123 pp.).

I. GENERAL SITUATION

The European countries, like all others, were hit hard by the world recession in the early 1980s. Although world unemployment rose from 1979 to 1985, available statistics show that the number of jobs increased in most European countries between 1985 and 1988. As to the quality of those jobs, however, a massive increase in "precarious"[2] employment was observed, along with a distinct, nearly universal trend among labour markets to segment or split into two tiers.

Youth unemployment virtually returned to its 1979 levels, but long-term unemployment, which varied in severity by country, became a structural problem which economic recovery alone was unable to resolve. In West Germany (FRG), Great Britain, France, Belgium and the Netherlands, long-term unemployment rates remained higher than in 1979. Each country evolved differently during the recession and reacted individually to it based on its own cultural, social, economic and political situation.

---

[1] [Trans.: Study on Labour Market Entry Processes]

[2] This refers to a concept used in French literature which is here literally translated. It refers to short term, part-time or "unstable" work, with low wages and no fringe benefits.

II. POLICIES AND PROGRAMS OF SOME EUROPEAN COUNTRIES

A variety of social and economic solutions to long-term unemployment was observed from country to country. Generally speaking, the main priority of central governments was to fight inflation, which prevented them from introducing macroeconomic measures to stimulate their economies and forced them to rely more on active labour market policies.

FRANCE

After introducing macroeconomic measures then quickly abandoning them, the French government amended the labour market's legislative and regulatory framework to increase "flexibility" (for example term-work contracts were introduced, which made it easier for firms to lay off workers and created employment instability).

Measures were also taken to facilitate hiring. These included tax measures to assist firms in hiring target groups (which mainly benefitted unemployed young people) and "solidarity contracts" (which provided for reduced working hours or for early retirement, but produced no significant improvement for the disadvantaged).[3]

On-the-job training for young people and the long-term unemployed underwent numerous changes, but seemed relatively well adjusted to the market in 1990 (changes included improved employability profiles and the adaptation of the German apprenticeship model to numerous trades). Low-wage municipal or community work served more to keep people occupied on the fringes of the labour market than to lead to salaried employment.

---

[3] For example one such retirement contract provided that the state guaranteed a retiring worker 70% of his salary as long as the employer hired his replacement from those on file as unemployed.

Although it was difficult to reach target clienteles, two measures proved to be fairly effective: the unemployed workers counselling service, which was established to prevent long-term unemployment, and the regional youth employment measures coordination structures, a kind of one-stop employment centre (combining a labour adjustment service and local missions).

On the whole, France in the 1980s addressed unemployment more from a social than an economic perspective. Compared to 1984-1985 (the deepest point of the recession), long-term unemployment in 1988 was higher, and youth unemployment had decresed only slightly.

SWEDEN

There are three closely linked and interactive parts to the well known Swedish model: tight fiscal policy to fight inflation, an active labour market policy and a policy of social solidarity. The result is low unemployment and a competitive economy.

Rather than subsidize employment directly, the Swedish government introduced a number of comprehensive fiscal measures after 1982. It devalued its currency twice and raised taxes, thus promoting exports and domestic consumption, which in turn protected jobs. The basic principle underlying these measures was to make employment the responsibility of the population as a whole. This is the thrust of Sweden's social solidarity policy.

The National Labour Market, which represents government, the public sector, private employers and the unions, is clearly working toward full employment and fighting to prevent labour market segmentation. The NLM operates in a decentralized way through its 24 regional branches and 300 local offices. There is also only one public manpower placement system, and it is effective.

The purpose of the Swedish government's labour supply measures is to improve qualifications through on-the-job training for all workers 25 years and over who have five or more years' seniority. During the training period, these employees are replaced by young workers under 25.

Many measures have been introduced to support labour demand:

1) in the private sector, work force stabilization through training grants and the fight against the segregation of workers (women, the handicapped);
2) measures aimed at young dropouts 16 to 18 years of age, (75 per cent funded by the government);
3) programs designed to draw young people 18 to 24 into the labour market;
4) temporary employment programs, as required, paying union rates, administered solely by the public or community sectors and implemented at the local level according to pre-established annual plans; and,
5) guaranteed jobs in municipal or national public services for young people 18 to 19 years of age. The purpose of the guarantee is to enable young people to acquire work experience.

In addition, the school system is responsible for all young people, including dropouts, 18 years of age and under. Each commune has a statutory committee that acts as a link between the school system and the labour market.

Overall Sweden spends less on direct support for the unemployed than most countries. Its low unemployment rate -- lower in 1988 than in 1984-1985 or even 1979 -- is the result of a high level of government intervention. It could even be called preventive intervention, and its effectiveness and success are the result of decentralization, pressure on local authorities, the

existence of institutional multipartite committees and the combined principles of social solidarity and economic efficiency.

GREAT BRITAIN

To make its economy more competitive, the British government intervened massively to make its labour market less rigid (and to weaken the unions). It has reduced government expenditures, introduced sweeping deregulation and privatization, undermined its wage-setting commissions, promoted part-time employment which is exempt from normall payroll deductions (earnings are net to such workers but they have no job security), and in 1988 it abolished the Manpower Services Commission. These measures have weakened the traditional tripartite institutions formed by government, employers and unions. At the same time, however, the government has developed programs and invested major resources to meet the needs of young people and long-term unemployed workers.

Programs for the long-term unemployed include a labour market re-entry allowance, and job search clubs[4], which are very costly, but apparently highly efficient.

With respect to vocational training for young people, on-the-job training in the private sector (at wages higher than unemployment insurance benefits and providing mandatory and recognized training) has been a real success, but has developed into a cooperative training program that is similar to the German apprenticeship system. The Youth Training Scheme (YTS), which the government sees as the standard gateway to the labour market, provides young people who leave the school system at 16 years of age (the vast majority) with training in private sector businesses. Allowances provided are lower than those offered under traditional apprenticeship arrangements, and employees are not covered by collective

---

[4] British job search clubs are groups of long-term unemployed receiving support and assistance to do a thorough search of the job-market. All necessary facilities are available free to the unemployed, including offices, telephones, photocopiers, typewriters and stamps.

agreements. This arrangement has led the unions to contest the program, even though they were originally in favour of it.

The Community Program, aimed at creating temporary, community-based jobs for long-term unemployed workers, has been greatly expanded. Although it has been effective in improving "employability" profiles, which explains why local authorities and the unions have supported it, it has proven to be much less effective at actually re-integrating workers into the labour market.

In 1988, the overall unemployment rate in Great Britain was slightly greater than the 1979 rate, but far below that of 1984-1985. Long-term unemployment considerably increased relative to 1979, however, and the economic recovery from 1985 to 1988 scarcely improved the situation.

GERMANY (FRG)

In the 1980s, the Government of West Germany's priority was the fight against inflation. The labour movement withdrew from "Joint Action,"an established tripartite body, thus undermining the national concern with full employment. The result was a considerable increase in unemployment, particularly long-term, even though the German economy was very strong.

The Federal Employment Institute, a tripartite organization independent of the federal government, establishes labour market policies. The Institute's priorities are implemented in a decentralized way by the "Länder," or provinces, and include worker training and placement, job maintenance and creation and the distribution of income replacement benefits.

As for vocational training, an apprenticeship system based on cooperative education exists in all sectors of the economy. Work placements are funded and supervised by the private sector. Public exams must be passed pertaining to both the theoretical (classroom) and hands-on aspects of the program and a diploma is awarded upon successful completion. Apprentices are paid a salary ranging from 15 to 70 per cent of a regular employee's wages. The system is in widespread use and guarantees entry into the labour market for all young people. The system provides both vocational training exposure to the values or ethics of the workplace.

German job maintenance measures consist mainly in reducing work time (work sharing program) and providing financial incentives for early retirement (measures which are accepted by the labour movement as well).

As far as job creation is concerned, the community employment program introduced in the late 1960s has expanded very little, although its clientele has grown. The program is open to all Germans, but is managed solely by local authorities, the community sector and religious groups. The jobs it creates are real jobs paid at union rates (60 to 80 per cent of wages are paid by the Institute), but they are not allowed to replace regular jobs. The objective is to prevent unemployed workers from losing their skills and to make them aware of labour markets which are expected to grow.

Despite the strength of the German economy, there has been an increase in adult and long-term unemployment (overall unemployment rates were the same in 1988 as in 1984-1985, at the height of the recession). Despite the recognized excellence of the German cooperative education system, youth unemployment remains twice as high as in 1979, although it has fallen relative to 1984-1985. The national objective of full employment has been somewhat relegated to the background.

OTHER EUROPEAN COUNTRIES

Unemployment rose in Belgium and the Netherlands during the 1980s. As in France, job creation seems to have stalled somewhat. Spain, which is in the midst of a transition from a paternalistic to a modern society, has proved to be a highly dynamic economy in all respects. Northern Italy, which has its own special set of circumstances, is developing a new, highly dynamic economy based on small, complementary businesses in addition to the major multinationals already established there.

The new measures, such as ERGO, emerging from the European community should not be forgotten. These measures could well transcend national borders and prove effective in treating the economic and social aspects of long-term unemployment, although it is still too early to tell for sure.

III. TRENDS AND INDICATORS OF SUCCESS

It is possible to look beyond the experience of individual countries and discern a few common trends and indicators of the success of the programs and policies that are working well or that have proven themselves.

COMMON TRENDS

Analysis of the European experience reveals a certain number of trends common to the various countries in the fight against unemployment, particularly long-term unemployment.

1. All European countries have introduced community job creation programs. The true effectiveness of these programs varies depending on whether the jobs created are "make-work," designed as a social treatment for the effects of unemployment, or are recognized, economically valid jobs.

2. Everywhere there is a growing awareness of the importance of labour training and qualifications and a major increase in efforts in this direction, with variations in individual countries (emphasis on training for young people and/or the unemployed and/or on-the-job training).

3. Local authorities in all countries have been more involved in employment-related issues. Small and medium-size businesses tend to emerge at the local level and to create jobs adapted to their environment (provided they can find the necessary entrepreneurship, meet minimum financing and management conditions and create valid jobs, not simply "make-work" jobs).

4. In all countries the concept of partnership among economic, social, educational, political and union authorities at the local, regional and national levels has emerged. Partnership creates new synergies, provides opportunities for comprehensive approaches and makes it easier to combine economic and social objectives.

5. Nearly all European countries have found it enormously difficult to reach out to and motivate the most marginal target populations, a situation that has led to the introduction of special information and support mechanisms (e.g., one-stop employment services centre, local missions, various support services, etc.).

6. In most countries, the traditional links between school and the working world have been rethought in an effort to create new, more workable and more functional links to improve occupational training for young people as well as basic general education.

7. Wage subsidies for hiring purposes are also in fairly widespread dispute. In too many cases, this has allowed employers to cream off the best prospects, leaving the least employable without work, even though they are intended to be the main target group. Wage subsidies also create no new jobs.

8. The primarily social approach to unemployment (particularly through community employment programs) has been relatively effective in improving employability profiles and retraining young and long-term unemployed workers, but not in creating jobs or enabling unemployed workers to return to the labour force, except in Sweden and Germany. In other words, "make-work" jobs or pre-employment occupations cannot take the place of real jobs, nor can social policies replace labour policies.

9. In all European countries, private enterprise has been given a more important role in shaping manpower training programs and particularly in providing hands-on training. This approach works well, however, only where employers are properly constituted to play an effective social role. Individual businesses acting independently could not adequately serve the collective interests of a society in pursuing full employment.

INDICATORS OR CONDITIONS OF SUCCESS

The policies and programs that appear to be most effective against long-term unemployment have a certain number of factors in common which can be seen as conditions for success.

1. The need for businesses to be competitive must be tempered, though not to the point where business is stifled, by a collective will to promote full employment and quality jobs and thus to fight against unstable employment (compare Sweden and FRG).

2. General programs aimed at a particular group (young people, for example) have proven more effective than more specifically targeted programs (for young dropouts, for example). The experience of Sweden and Germany show how valuable general programs are in terms of prevention and integration. This is not to deny the need for certain specifically targeted programs implemented on an ad hoc basis to address a particular problem.

3. Introduction of positive incentives to motivate disadvantaged groups or individuals to stay in the programs is very important to increase effectiveness. Those incentives include appropriate available information (for example, the local missions in France), personal service and follow-up (for example, the job search clubs in Great Britain), adequate compensation for work terms (for example, at or near union rates in Sweden and West Germany). Some categories of the least employable also need specific social or financial support (transportation, day care services and so on).

4. To make sure the training received is credible and has a definite value in the eyes of trainees, potential employers and society in general, it is important that training have merit, be verified through public examinations and be recognized in a formal manner by means of a diploma or other such document (see Germany). In short, to ensure that trainees can fit in, it is important to give them a valid, recognized document that will enable them to enter or re-enter the working world and find a real job, not just participation in a make work program.

5. Partnership, if possible through statutory arrangements, among the various players concerned, at the local and national levels, is an essential guarantee of success. Such partnerships are comprehensive, multifacetted affairs involving economics, collective policies and individual choices. No single player can address all these aspects, not

even the government in power. The results in Sweden, where such statutory arrangements exist at all levels, and in Germany, where traditional partnerships are disintegrating to a certain degree, are eloquent testimony, though in different ways, to the importance of this factor in the fight against unemployment.

6. Program decentralization is also a factor of success because it makes it possible to address local strengths and weaknesses, thus ensuring that solutions will be appropriate (see Sweden and Germany).

ERN RAMPE

THE CANADIAN COUNCIL ON SOCIAL DEVELOPMENT
LE CONSEIL CANADIEN DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

POLICY
CONCEPTS

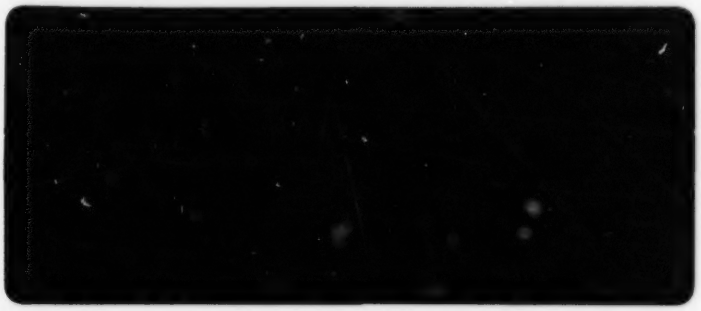
THE COOPERS
& LYBRAND CONSULTING GROUP

Employability Resources Network

The Employability Resources Network (ERN) is a three-year demonstration project funded by Employment and Immigration Canada under the Innovations program.

ERN is the responsibility of three organizations: The Canadian Council on Social Development, The Coopers & Lybrand Consulting Group, and Policy Concepts.

ERN's purpose is to explore and evaluate methods for helping unemployed people get off social assistance and back into the job market, through employability programs currently under way across Canada.



ERN will select at least 10 to 15 demonstration projects for an in-depth evaluation of the different approaches used to help social assistance recipients and others re-enter the labour force. It will assess the projects' effectiveness for different groups, such as older unemployed workers, women, native people, disabled persons, visible minorities and youth.

ERN will establish a standardized framework for evaluating employability enhancement projects. The framework will provide useful information not only for government policy-makers, but also for business, social service and employment agencies, and program administrators.

ERN will develop an information resource centre. It will include an inventory of national and international employment projects, an evaluation data base and a documentation library. A communications network will serve organizations and individuals in the employment enhancement field.

The Employability Resources Network,
55 Parkdale Avenue,
Ottawa K1Y 1E5. Tel: (613) 728-1879.
Fax: (613) 728-9387.

Strategic Management Committee: Keith Norton, Policy Concepts; Terrance Hunsley, CCSD; J.P. Herzog, Coopers & Lybrand Consulting Group

Coordinator: Barry Ezrin

Contract Administration/Technical Support: Coopers & Lybrand Consulting Group (613) 237-3702

Communications: Policy Concepts (416) 971-7777; and CCSD (613) 728-1865

Information Resources: CCSD

Demonstration Evaluation: Coopers & Lybrand Consulting Group

Quebec Liaison: CCSD (514) 288-1687

Ressources pour l'amélioration des possibilités d'emploi

Le projet Ressources pour l'amélioration des possibilités d'emploi (RAMPE) est un projet témoin d'une durée de trois ans financé par Emploi et Immigration Canada dans le cadre du programme Innovations.

Trois organisations assument la responsabilité de RAMPE : le Conseil canadien de Développement social, Coopers & Lybrand Consulting Group et Policy Concepts.

Le mandat de RAMPE est d'explorer et d'évaluer, dans le cadre de programmes d'amélioration des possibilités d'emploi ayant cours dans l'ensemble du Canada, différentes formules pouvant aider les chômeurs à se soustraire à l'aide sociale et à réintégrer le marché du travail.

RAMPE sélectionnera dix à quinze projets témoins pour évaluer minutieusement les différentes stratégies favorisant la réinsertion des assistés sociaux et d'autres personnes sur le marché du travail. Il appréciera l'efficacité des projets visant différents groupes tels que les chômeurs d'un certain âge, les femmes, les autochtones, les handicapés, les minorités visibles et les jeunes.

RAMPE élaborera un schéma d'évaluation destiné aux projets d'amélioration des débouchés. Ce schéma fournira des renseignements utiles non seulement aux décideurs politiques du gouvernement, mais aussi aux entreprises, aux organismes de services sociaux et d'emploi, et aux administrateurs de programmes.

RAMPE créera également un centre national de documentation. Celui-ci comprendra l'inventaire des programmes d'amélioration des perspectives d'emploi mis en place au Canada et à l'étranger, une base de données sur l'évaluation et un centre de documentation. Un réseau de communication sera à la disposition des organismes et des particuliers qui s'occupent de l'amélioration des perspectives d'emploi.

Ressources pour l'amélioration des possibilités d'emploi, 55, avenue Parkdale, Ottawa K1Y 1E5. Tél. : (613) 728-1879. Télécopieur : (613) 728-9387.

Comité de gestion stratégique : Keith Norton, Policy Concepts; Terrance Hunsley, CCDS; J.P. Herzog, Coopers & Lybrand Consulting Group

Coordonnateur : Barry Ezrin

Administration des contrats/support technique : Coopers & Lybrand Consulting Group (613) 237-3702

Communications : Policy Concepts (416) 971-7777; et CCDS (613) 728-1865

Ressources documentaires : CCDS

Évaluation des projets témoins : Coopers & Lybrand Consulting Group

Liaison au Québec : CCDS (514) 288-1687

APPROCHES EUROPÉENNES FACE AU CHOMAGE DE LONGUE DURÉE

EXAMEN DE LA DOCUMENTATION

par Claude Quiviger

Droits d'auteur © 1991 des Ressources pour l'amélioration des possibilités d'emploi. Tous droits réservés. Aucune partie du présent ouvrage ne peut être reproduite ni transmise sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, électronique ou mécanique, y compris la photocopie, ni selon tout autre système informatisé de mise en mémoire ou de recherche de données, sans permission écrite de l'éditeur.

Des copies supplémentaires au coût de 3,00 $ chacune peuvent être obtenues en s'adressant aux Ressources pour l'amélioration des possibilités d'emploi.

Publié en 1991 par :
les Ressources pour l'amélioration des possibilités d'emploi
55, av. Parkdale
Ottawa (Ontario) K1Y 1E5
Tél. : (613) 728-1879. Télécopieur : (613) 728-9387

TABLE DE MATIERES

I. SITUATION GÉNÉRALE 1

II. POLITIQUES ET PROGRAMMES DE QUELQUES PAYS EUROPÉENS 1

FRANCE 2

SUÈDE 3

ROYAUME-UNI 4

ALLEMAGNE (RFA) 6

À PROPOS D'AUTRES PAYS EUROPÉENS 7

III. TENDANCES ET INDICATEURS DE SUCCÈS 8

TENDANCES COMMUNES 8

DES INDICATEURS OU CONDITIONS DE RÉUSSITE 10

Synthétiser en quelques pages l'expérience de plusieurs pays est un exercice périlleux. Force est de globaliser au risque de simplifier à outrance. La présente synthèse s'inspire de deux sources principales : d'une part, les notes bibliographiques réalisées pour la banque d'information du projet RAMPE; d'autre part, l'excellente monographie récemment réalisée par Madame Ginette Dussault (Étude sur les processus d'intégration au marché du travail, Montréal : Institut de recherche appliquée sur le travail (IRAT), Dossier N° 4, mai 1990, 123 p.).

I. SITUATION GÉNÉRALE

Les pays européens, comme les autres, ont été durement secoués par la crise économique du début des années 80. De 1979 à 1985, le chômage a augmenté partout. Les statistiques disponibles témoignent toutefois d'une amélioration quantitative des emplois dans la plupart des pays entre 1985 et 1988. Au plan qualitatif, on note cependant une augmentation massive du travail précaire et une nette tendance à la dualisation ou à la segmentation du marché du travail presque partout.

Le chômage des jeunes est à peu près revenu à son taux de 1979. Mais le chômage de longue durée, plus ou moins grave selon les pays, s'est imposé comme une donnée structurelle que la reprise économique ne peut résoudre à elle seule. En Allemagne (RFA), au Royaume-Uni, en France, en Belgique, aux Pays-Bas, le chômage de longue durée demeure supérieur à ce qu'il était en 1979. Face à la crise, chaque pays a connu une évolution différente et a réagi de façon spécifique en fonction de son contexte culturel, social, économique et politique.

II. POLITIQUES ET PROGRAMMES DE QUELQUES PAYS EUROPÉENS

D'un pays à l'autre, on constate une certaine oscillation entre le traitement social et/ou le traitement économique du chômage de longue durée. De façon générale, la priorité des gouvernements centraux a été la lutte à l'inflation, ce qui a interdit le recours aux mesures

macro-économiques pour stimuler l'économie et a accentué le recours à des politiques actives du marché du travail.

FRANCE

Après un recours -- vite abandonné -- à des mesures macro-économiques, le gouvernement français a procédé à des modifications à l'encadrement législatif ou réglementaire du marché du travail, afin d'en accroître la flexibilité (v.g. introduction de contrats de travail à durée limitée ... ce qui rend plus faciles les mises à pied et crée de la précarité).

Des mesures de facilitation de l'embauche ont été prises : mesures fiscales pour aider à l'embauche de groupes-cibles (qui ont bénéficié surtout aux jeunes chômeurs); contrats de solidarité[1] (réduction du temps de travail, retraites anticipées ... sans résultats probants envers les chômeurs).

Les stages en milieu de travail pour les jeunes et les chômeurs de longue durée ont connu de nombreuses modifications, mais semblent relativement adaptés en 1990 (amélioration du profil d'employabilité, adaptation de l'exemple allemand pour l'apprentissage de nombreux métiers). Les travaux d'utilité collective (TUC) s'avèrent plutôt des activités qui demeurent en marge du marche du travail et qui ne mènent pas nécessairement à un emploi salarié.

Face à la difficulté de rejoindre les clientèles visées, deux mesures se sont avérées assez efficaces : le service d'orientation aux chômeurs, pour prévenir le chômage de longue durée; les structures régionales de coordination des mesures pour jeunes, du genre guichet unique (P.A.I.O. et Missions locales).

---

[1] Par exemple un contrat de solidarité retraite prévoyait que l'État assurait au travailleur qui prenait une retraite anticipée 70 % de son salaire antérieur, pourvu que l'employeur remplace le retraité par un demandeur d'emploi inscrit à l'ANPE.

Dans l'ensemble, l'expérience française des années 80 semble davantage dominée par le traitement social du chômage plutôt que par son traitement économique. Par rapport à 1984-1985 (sommet de la crise), on constate en 1988 une augmentation du chômage de longue durée et seulement une légère amélioration du chômage des jeunes.

SUÈDE

Le fameux modèle suédois comporte trois dimensions étroitement liées et interactives : une politique fiscale restrictive pour combattre l'inflation, une politique active du marché du travail et une politique de solidarité sociale. Le résultat en est un faible taux de chômage et une économie compétitive.

Plutôt que de subventionner directement l'emploi, le gouvernement suédois après 1982 a procédé par des mesures fiscales globales, à savoir deux dévaluations de sa monnaie et l'augmentation des impôts, favorisant ainsi les exportations et la consommation intérieure, ce qui a eu pour effet de protéger l'emploi. Le principe de base de ces mesures est de faire porter l'effort à l'ensemble de la population et pas seulement aux catégories plus vulnérables (politique de solidarité sociale).

Le National Labour Market -- où siègent le gouvernement, le secteur public, les employeurs privés et les syndicats -- oeuvre clairement dans la perspective du plein emploi et de la lutte contre la segmentation/dualisation du marché du travail. Avec ses 24 directions régionales et ses 300 bureaux locaux, il fonctionne de façon très décentralisée. Par ailleurs, il n'existe qu'un seul système public de placement et il s'avère efficace.

Les mesures orientées vers l'offre de travail visent à améliorer la qualification en cours d'emploi pour tout travailleur de plus de 25 ans et possédant 5 ans d'ancienneté (lequel est remplacé par un jeune de moins de 25 ans pendant la formation).

Les mesures orientées vers la demande de travail sont multiples:

1) dans le secteur privé, stabilisation de la main-d'oeuvre grâce à des subventions de formation, lutte contre la ségrégation (femmes, personnes handicapées);
2) mesures pour jeunes décrocheurs de 16-18 ans (financées à 75 p. 100 par l'État);
3) mesures pour intégrer les jeunes de 18-24 ans au marché du travail;
4) si besoin, programmes d'emplois temporaires, payés aux taux des conventions collectives, administrés seulement par le secteur public ou communautaire et réalisés au plan local selon une planification annuelle préalable; et
5) garantie d'emploi pour les jeunes de 18-19 ans dans les fonctions publiques locales ou nationale, pour acquérir une expérience de travail.

Par ailleurs le système scolaire a la responsabilité de tous les jeunes -- y compris les décrocheurs -- jusqu'à l'âge de 18 ans. Chaque commune a un comité statutaire liant l'école et le marché du travail.

Globalement la Suède est l'un des pays qui dépense le moins pour le soutien direct aux chômeurs. Son très faible taux de chômage -- inférieur en 1988 à ce qu'il était en 1984-85 et même en 1979 -- est dû à son intervention très active et pour ainsi dire préventive dans le monde de l'emploi. L'efficacité et le succès de cette intervention tiennent à plusieurs raisons : décentralisation, pression sur les autorités locales, existence de comités multipartites institutionnels, alliance des principes de solidarité sociale et d'efficacité économique.

ROYAUME-UNI

Pour augmenter la compétitivité de son économie, le gouvernement britannique est massivement intervenu afin de flexibiliser le marché du travail (et aussi d'affaiblir les syndicats) : réduction des dépenses gouvernementales; déréglementation; privatisations

multiples; remise en question des Commissions de détermination des salaires; promotion du travail à temps partiel non assujetti aux charges fiscales (gain net immédiat pour les salariés, mais précarisation des emplois); abolition en 1988 du Manpower Services Commission. Ultimement, ces mesures aboutissent à un affaiblissement des institutions tripartites traditionnelles (gouvernement, employeurs, syndicats). En même temps toutefois, ce même gouvernement a développé des programmes et investi d'importantes ressources pour faire face aux besoins des jeunes et des chômeurs de longue durée.

Les programmes pour les chômeurs de longue durée comportent plusieurs mesures, dont une allocation de réinsertion et les clubs de recherche d'emplois[2] (très coûteux mais, semble-t-il, très efficaces).

En ce qui concerne la formation professionnelle des jeunes, les stages en entreprises (avec salaires supérieurs aux primes de l'assurance-chômage et formation obligatoire et reconnue) ont connu un réel succès, mais ont évolué vers un programme de formation en alternance ressemblant au système d'apprentissage allemand. Le Youth Training Scheme (YTS) -- voulu par le gouvernement comme le mode normal d'insertion au marché du travail -- ouvre aux jeunes quittant le système scolaire à 16 ans (la grande majorité) la formation en entreprise dans le secteur privé (avec allocations inférieures à celles de l'apprentissage traditionnel et sans couverture des conventions collectives ... ce qui a amené les syndicats, d'abord favorables, à contester ce programme).

Le programme de création d'emplois temporaires à caractère communautaire (Community Program), qui s'adresse à tous les chômeurs de longue durée, a pris une grande envergure.

---

[2] Les clubs de recherche d'emplois du Royaume-Uni sont des groupes de chômeurs de longue durée auxquels on donne le soutien et l'encadrement nécessaires pour une prospection à fond du marché du travail. Tout le matérial nécessaire à cette prospection est mis gratuitement à leur disposition: bureaux, téléphone, photocopieuses, machines à écrire, timbres-poste.

S'il s'avère efficace pour l'amélioration du profil d'employabilité et pour son effet de réhabilitation -- ce qui explique l'appui des autorités locales et des syndicats -- il l'est toutefois beaucoup moins pour l'insertion réelle sur le marché du travail.

En 1988, le taux global de chômage au Royaume-Uni s'avère légèrement supérieur au taux de 1979, mais nettement inférieur à celui de 1984-85. Toutefois, le chômage de longue durée a considérablement augmenté par rapport à 1979 et la reprise économique de 1985-88 n'a guère amélioré cette situation.

ALLEMAGNE (RFA)

Dans les années 80, le gouvernement de l'Allemagne a nettement priorisé la lutte à l'inflation. Par ailleurs le mouvement syndical s'est retiré d'une instance tripartite «Action concertée», affaiblissant ainsi la préoccupation nationale du plein emploi. Le résultat en est une augmentation considérable du chômage, surtout du chômage de longue durée; et ce, même si l'économie allemande est très forte.

L'Institut fédéral de l'Emploi, organisme tripartite et autonome par rapport au gouvernement fédéral, émet les politiques relatives au marché du travail. Mises en oeuvre de façon très décentralisée par les «Länder», les priorités de l'Institut sont la formation et le placement des travailleurs, le maintien et la création d'emploi, la distribution des prestations de remplacement du revenu.

Pour la formation professionnelle, il existe le système d'apprentissage dans tous les secteurs de l'économie, système de formation en alternance dont l'aspect pratique est financé et réalisé par l'entreprise. L'ensemble de la formation théorique et pratique est vérifié par des examens publics et sanctionné par un diplôme. Les apprentis touchent un salaire allant de 15 à 70 p. 100 de celui d'un employé régulier. Généralisé, ce système assure l'insertion de tous les

jeunes au marché du travail. On lui reconnaît une double efficacité : formation professionnelle et socialisation aux valeurs du marché du travail.

Les mesures prises pour le maintien de l'emploi consistent surtout à réduire le temps de travail (programme de travail partagé) et à encourager financièrement les programmes de pré-retraite (mesures acceptées par le mouvement syndical aussi).

En ce qui concerne la création d'emplois, le programme d'emplois d'utilité collective, déjà mis en place à la fin des années 60, a peu évolué mais a vu sa clientèle s'accroître. Ce programme est ouvert à tous, mais dans les faits il est géré uniquement par les autorités locales, le secteur communautaire et les groupes religieux. Les emplois ainsi créés sont de vrais emplois, rémunérés aux taux des conventions collectives (60 à 80 p. 100 des salaires payés par l'Institut), mais ne doivent pas se substituer à des emplois réguliers. Il s'agit d'une part d'empêcher la déqualification des chômeurs, d'autre part de les orienter vers des domaines où on prévoit une augmentation de la demande.

Malgré la force de l'économie allemande, on constate une augmentation notoire du chômage adulte et du chômage de longue durée (même taux en 1988 qu'en 1984-85 au plus fort de la crise). Le chômage des jeunes, malgré l'excellence reconnue du système allemand de formation en alternance, demeure deux fois plus élevé qu'en 1979, mais a diminué par rapport à 1984-85. Il est vrai que l'objectif collectif de plein emploi a été quelque peu mis en retrait.

À PROPOS D'AUTRES PAYS EUROPÉENS

En Belgique et aux Pays-Bas, on constate une augmentation du chômage durant la décennie 80. À l'instar de la France, la création d'emplois semble y piétiner quelque peu. L'Espagne -- -en transition entre un système paternaliste et une société moderne -- manifeste un dynamisme très fort à tous les plans. L'Italie du Nord, suite à son évolution particulière, donne le jour,

à côté de grandes sociétés multinationales, à une nouvelle économie fort dynamique fondée sur de petites entreprises complémentaires.

Il y a aussi à prendre actuellement en compte l'émergence de mesures au plan de la Communauté européenne (par exemple ERGO). Par-delà les particularités nationales, ces mesures pourraient s'avérer efficaces en ce qui concerne le traitement à la fois économique et social du chômage de longue durée. Mais il est encore trop tôt pour le savoir exactement.

III. TENDANCES ET INDICATEURS DE SUCCÈS

Au-delà de l'expérience particulière à chaque pays, il est possible de relever quelques tendances communes et quelques indicateurs (ou conditions) de réussite de programmes ou de politiques qui marchent bien et ont fait leurs preuves.

TENDANCES COMMUNES

L'analyse de l'expérience européenne permet de déceler un certain nombre de tendances communes aux divers pays dans la lutte au chômage et particulièrement au chômage de longue durée :

1. en regard de la création d'emplois, tous les pays ont eu recours à des programmes de création d'emplois d'utilité collective; l'efficacité réelle de ces programmes demeure variable selon qu'il s'agit de pseudo-emplois plus ou moins occupationnels relevant du traitement social des effets du chômage, ou selon qu'il s'agit d'emplois réels, économiquement valables et reconnus;

2. partout, il y a eu prise de conscience de l'importance de la formation et de la qualification de la main-d'oeuvre et augmentation importante des efforts consentis en

ce sens, avec des variantes selon les pays (emphase sur la formation des jeunes et/ou des chômeurs et/ou en cours d'emploi);

3. le niveau local a partout été davantage engagé dans les questions liées à l'emploi; le local est le lieu privilégié d'émergence des P.M.E., elles-mêmes créatrices d'emplois adaptés (à condition d'y trouver l'«entrepreneurship» requis et des conditions minimales de financement et de gestion; avec aussi le défi de créer des emplois valables et pas seulement occupationnels);

4. partout a émergé le concept de partenariat des instances économiques, sociales, éducatives, politiques, syndicales, tant au niveau local et régional que national : le partenariat crée des synergies nouvelles, permet des approches globales et rend davantage possible l'alliance des objectifs économiques et sociaux;

5. on a vécu à peu près partout une difficulté énorme à rejoindre et à motiver les populations-cibles les plus marginalisées, ce qui a mené à la mise en place de mécanismes adaptés d'information et de support (v.g. guichets uniques, missions locales, services divers, etc...);

6. dans la plupart des pays, les liens traditionnels entre l'école et le monde du travail ont été remis en question pour tenter de créer de nouveaux liens plus articulés et plus fonctionnels en regard non seulement de la formation professionnelle des jeunes mais aussi de leur formation générale de base;

7. les subventions salariales à l'embauche font l'objet d'une remise en question assez générale : dans trop de cas, cela a mené à un «écrémage» des meilleurs sujets par les

employeurs, mais a laissé de côté les plus démunis, pourtant sujets prioritaires de cette mesure; par ailleurs, cette mesure ne crée pas de nouveaux emplois;

8. l'approche ou le traitement d'abord social du chômage (surtout par le biais des programmes d'emplois d'utilité collective) a été relativement efficace en termes d'amélioration du profil d'employabilité et de réhabilitation des chômeurs jeunes ou de longue durée, mais pas en termes de création d'emplois et de réinsertion professionnelle des chômeurs, sauf en Suède et en Allemagne; en d'autres mots, des pseudo-emplois ou des occupations préparatoires à l'emploi ne peuvent tenir lieu d'emplois réels, ni des politiques sociales tenir lieu de politiques de main-d'oeuvre;

9. dans tous les pays, un rôle plus important est dévolu à l'entreprise privée en regard de l'orientation de la formation et surtout de la réalisation de la formation pratique; mais cela ne marche bien que dans la mesure où le patronat est organisé et peut s'engager comme corps social constitué (sinon, on n'a affaire qu'à des entreprises qui ne peuvent, individuellement, constituer un outil adéquat pour tenir un rôle d'intérêt collectif).

DES INDICATEURS OU CONDITIONS DE RÉUSSITE

Les politiques ou programmes qui semblent les plus efficaces face au chômage de longue durée ont en commun un certain nombre de facteurs que l'on peut qualifier de conditions de réussite :

1. une volonté collective de promotion du plein emploi et d'emplois de qualité et donc aussi de lutte à la précarisation des emplois, doit équilibrer sans les étouffer les impératifs de compétitivité des entreprises (voir la Suède vs. la RFA);

2. les programmes généraux destinés à l'ensemble d'une population (par exemple les jeunes) s'avèrent plus efficaces que les programmes ciblés de façon pointue (par exemple les jeunes décrocheurs) : l'expérience de la Suède et de l'Allemagne témoignent de la valeur «préventive» et intégratrice de tels programmes. Ceci ne nie pas la nécessité de certains programmes ad hoc et spécifiquement ciblés (à titre «curatif»);

3. la mise en place d'incitatifs positifs à la fois pour rejoindre les groupes ou individus démunis et pour les motiver à rester dans les programmes a une importance capitale pour l'efficacité des programmes : information disponible et adaptée (par exemple Missions locales en France); accueil et suivi personnalisé (par exemple Clubs de recherche d'emploi au Royaume-Uni); rémunération adéquate des stages (par exemple taux des conventions collectives ou presque en Suède et en Allemagne). Pour certaines catégories démunies s'y ajoute aussi la nécessité d'un support social ou financier spécifique (transports, services de garde, etc...);

4. pour la qualification et la valorisation de la formation reçue, à la fois aux yeux des stagiaires, des employeurs potentiels et de la société en général, il est important que cette formation soit valable et vérifiée (examens publics) et reconnue de façon formelle (diplôme ou autre -- voir en Allemagne); en somme, pour éviter la stigmatisation, il importe de donner un «visa» valable et reconnu pour entrer sur le marché du travail ou s'y réintégrer dans un emploi vrai et non dans un pseudo-emploi;

5. le partenariat -- si possible statutaire -- des divers acteurs concernés, tant localement que nationalement, constitue un gage essentiel de réussite; il s'agit en effet de situations globales, comportant de multiples aspects et pas seulement l'aspect économique, mettant en jeu à la fois des politiques collectives et des choix individuels : un seul acteur ne

peut à lui seul répondre à tous ces aspects, fût-il le gouvernement en place. Les résultats en Suède où existent des concertations statutaires à tous les niveaux et en Allemagne où il y a eu une certaine désintégration du partenariat traditionnel témoignent éloquemment, chacun à leur façon, de l'importance de ce facteur dans la lutte au chômage;

6. la décentralisation des programmes est aussi un facteur de réussite, car elle permet d'aller chercher de façon précise les problématiques et les dynamismes locaux, ce qui est un gage de solutions adaptées (voir en Suède et en Allemagne).